

OPTIMALISASI KEBIJAKAN KREDIT PROGRAM SEKTOR PERTANIAN DI INDONESIA

Policy Optimization of Credit Program for Agricultural Sector in Indonesia

Ashari

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

Limited capital is still the main problem faced by actors in agricultural sector. To overcome this problem, the government has launched some credit programs/capital aid, during the past four decades, through several credit schemes, including revolving fund, strengthening the existing capital, interest subsidy, and semi commercial scheme. Taking into account the shortage of budget for agricultural credit, policy optimization of the current budget available is needed to achieve higher benefits. This article aimed at studying the experience of credit programs/capital aid that have been implemented by the government to support agricultural development. Lesson learned from this experience would be useful in the formulation of better credit policy. The result of this study shows that the implementation of credit program should thoroughly pay attention to: (1) business stages and business experience of beneficiaries, (2) coordination to avoid overlap programs, and (3) clarity of the objective to be achieved by the implementation of such credit. Other policy option in channeling credit program is by the involvement of healthy microfinance institution (MFI) located nearby the target villages. MFIs that have been appointed should be given full authority on fund distribution to the community. The benefits of this pattern are: (1) relatively low cost, (2) program fund will stay intact, even larger, and (3) educate the community on how to access financial institution.

Key words : *credit program, credit scheme, policy, the agricultural development, microfinance institution (MFI)*

ABSTRAK

Lemahnya permodalan masih menjadi salah satu permasalahan utama yang dihadapi oleh pelaku usaha pertanian. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, selama lebih dari empat dekade, pemerintah telah meluncurkan beberapa kredit program/bantuan modal bagi petani dan pelaku usaha pertanian melalui beberapa bentuk skim seperti dana bergulir, penguatan modal, subsidi bunga, maupun yang mengarah komersial. Seiring dengan terbatasnya kemampuan finansial pemerintah dalam mendanai kredit pertanian, perlu dilakukan upaya optimalisasi kebijakan kredit program agar memberikan manfaat yang lebih besar bagi pembangunan pertanian. Tulisan ini bertujuan menelaah pengalaman kredit program/bantuan modal pemerintah untuk sektor pertanian yang telah dilaksanakan selama ini. Dari pengalaman tersebut, diharapkan dapat dipetik sebuah pembelajaran (*lesson learned*) bagi penyempurnaan kebijakan kredit program ke depan. Dari hasil telaahan dalam studi ini dapat disimpulkan bahwa dalam implementasi kredit program

harus memperhatikan: (1) tahapan-tahapan usaha dan pengalaman berusaha agar tepat sasaran (2) koordinasi yang baik untuk menghindari tumpang tindih *overlapping* antar program yang justru kontraproduktif, dan (3) kejelasan tujuan yang ingin dicapai dari implementasi kredit program. Opsi kebijakan lain yang dipilih adalah dengan melibatkan LKM yang dipandang sehat dan berlokasi di sekitar desa sasaran. LKM yang ditunjuk diberi kewenangan untuk menyalurkan dana ke masyarakat. Keuntungan dari pola semacam ini adalah (1) biaya relatif murah, (2) dana program akan tetap utuh bahkan bisa berkembang, serta (3) mendidik masyarakat untuk lebih mengenal dan akses ke lembaga keuangan.

Kata kunci : *kredit program, skim kredit, kebijakan, pembangunan pertanian, lembaga keuangan mikro (LKM).*

PENDAHULUAN

Pengalaman krisis moneter pada tahun 1998 telah menyadarkan semua pihak bahwa sektor pertanian memiliki peran strategis serta andil yang sangat besar sebagai mesin penggerak, peredam gejolak dan penyangga perekonomian nasional. Berdasarkan PDB riil, sektor pertanian telah pulih ke level sebelum krisis sejak tahun 1999 atau empat tahun lebih cepat dari perekonomian agregat yang baru pulih tahun 2003. Sektor pertanian juga menjadi kunci untuk pengentasan kemiskinan, ketahanan pangan dan penyedia lapangan kerja (Departemen Pertanian, 2004).

Fenomena di atas merupakan gambaran tentang betapa strategisnya peran sektor pertanian dalam perekonomian nasional. Peran sektor pertanian tentu akan lebih optimal jika didukung dengan sistem perencanaan yang terpadu, berkelanjutan dan diimbangi dengan penyediaan anggaran yang memadai. Untuk memperkuat posisi sektor pertanian, maka ketersediaan modal bagi pelaku usaha pertanian merupakan sebuah keharusan. Fungsi modal dalam tataran tingkat mikro (usahatani), tidak hanya sebagai salah satu faktor produksi, tetapi juga berperan dalam peningkatan kapasitas petani dalam mengadopsi teknologi seperti benih bermutu, pupuk berimbang, ataupun teknologi pasca panen. Pada era teknologi pertanian yang semakin modern, pengerahan modal yang intensif baik untuk alat-alat pertanian maupun sarana produksi mungkin akan menjadi suatu keharusan. Bagi pelaku pertanian (terutama petani), situasi tersebut dapat kembali memunculkan masalah karena sebagian besar petani tidak sanggup mendanai usahatani yang padat modal dengan dana sendiri (Syukur *et al.*, 2000).

Untuk menutupi kekurangan modal, petani umumnya mengajukan pinjaman ke lembaga pembiayaan di sekitar tempat tinggal mereka, baik formal maupun informal. Kredit formal dapat berupa kredit program dan kredit non program (kredit komersial). Kredit program umumnya terkait dengan pelaksanaan program pemerintah, misalnya KKP. Contoh kelembagaan kredit formal antara

lain bank, koperasi dan pegadaian yang menerapkan persyaratan cukup ketat dalam pelayanan peminjaman. Sementara pada kredit informal, pada umumnya tidak memerlukan persyaratan yang rumit, misalnya keharusan adanya agunan. Pada pasar kredit perdesaan terjadi segmentasi pasar, karena masing-masing memiliki karakteristik yang khas. Penelitian Mayrowani *et al.* (1998) maupun Syukur *et al.* (2003) menunjukkan masih rendahnya sumber modal usahatani yang berasal dari kredit komersial.

Sementara itu menurut Hermanto (1992), secara garis besar sumber dana yang tersedia bagi masyarakat di perdesaan dapat dikelompokkan menjadi: (1) sumberdana yang berasal dari masyarakat, (2) kredit dari lembaga non-formal, (3) kredit program pemerintah dan (4) kredit dari bank swasta dan koperasi. Dari keempat sumber tersebut, umumnya petani memperoleh tambahan modal untuk meningkatkan produktivitas usahatannya dengan menerapkan teknologi yang ada.

Hasil kajian Nurmanaf *et al.* (2006) menunjukkan bahwa bagi petani ternyata tidak mudah untuk mengakses modal dari lembaga pembiayaan di sekitar tempat tinggal mereka, akibat prosedur dan persyaratan yang ketat (di lembaga formal) maupun tingkat suku bunga yang sangat tinggi (di lembaga nonformal). Dari sisi ketersediaan dana, secara teoritis sebetulnya lembaga perbankan formal memiliki potensi besar untuk pembiayaan usaha pertanian. Namun demikian, perbankan yang punya legalitas dalam menghimpun dana masyarakat dalam jumlah sangat besar, ternyata belum maksimal dalam mendanai sektor pertanian. Setidaknya hal ini dapat diketahui dari proporsi kredit perbankan nasional untuk pertanian yang masih relatif rendah. Sebagai gambaran, selama kurun waktu 2002-2006, pangsa kredit perbankan untuk sektor pertanian rata-rata 5,72 persen. Besaran pangsa sektor pertanian masih selalu di bawah sektor perindustrian, perdagangan, dan jasa dunia usaha (BI, 2006).

Untuk mendukung ketersediaan modal petani, pemerintah sejak masa awal orde baru telah meluncurkan kebijakan kredit program yang diawali dengan kredit Bimas. Dari waktu ke waktu model program kredit pertanian ini telah mengalami berbagai perubahan, baik yang terkait dengan prosedur penyaluran, besaran dan bentuk kredit, bunga kredit maupun tenggang waktu pengembalian (Taryoto, 1992). Pemerintah juga memberikan bantuan modal dalam bentuk Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) atau dana bergulir, maupun berupa subsidi bunga. Walaupun regim pemerintah telah silih berganti, kebijakan tersebut terus dipertahankan dengan argumentasi bahwa modal merupakan faktor *crucial* dalam berusaha. Di lain pihak fasilitasi kredit (terutama dengan bunga rendah) oleh pihak swasta maupun LSM dipandang masih sangat minim. Sementara itu, kebutuhan modal usahatani makin lama juga meningkat sejalan dengan makin mahalnnya harga sarana produksi.

Walaupun pemerintah telah mengimplementasikan berbagai kredit program untuk sektor pertanian, namun dampaknya dalam mendorong penguatan modal petani masih belum sepenuhnya sesuai dengan harapan. Fakta menunjukkan bahwa kemampuan sebagian besar petani dalam permodalan masih saja relatif

rendah. Di lain pihak, seiring dengan beban anggaran pembangunan yang makin berat menyebabkan makin terbatasnya kemampuan finansial pemerintah dalam mendanai kredit pertanian. Dengan anggaran yang terbatas tersebut diperlukan upaya agar anggaran yang dialokasikan untuk bantuan modal/kredit program dapat memberikan manfaat yang lebih besar bagi pembangunan pertanian. Oleh karena itu, perlu dirumuskan kebijakan kredit program yang tepat sehingga dapat diperoleh manfaat yang optimal.

Tulisan ini bertujuan menelaah pengalaman kredit program/bantuan modal pemerintah untuk sektor pertanian yang telah dilaksanakan selama ini. Dari pengalaman tersebut dapat diperoleh pembelajaran (*lesson learned*) terkait dengan kelebihan dan kekurangan program yang selanjutnya dapat dirumuskan saran dan solusi perbaikan format kredit program ke depan. Dengan pendekatan ini diharapkan apapun bentuk dan skim kredit program/bantuan modal yang akan diimplementasikan dapat memberikan daya dan hasil guna yang besar bagi pembangunan sektor pertanian.

ESENSI MODAL DAN PENGALAMAN KREDIT PROGRAM UNTUK PEMBIAYAAN SEKTOR PERTANIAN

Esensi Modal bagi Pelaksanaan Pembangunan Pertanian

Pengalaman menunjukkan peranan kredit pertanian sangat penting dalam pembangunan sektor pertanian. Kredit merupakan salah satu faktor pendukung utama pengembangan adopsi teknologi usahatani. Kredit pertanian bukan sekedar faktor pelancar pembangunan pertanian akan tetapi berfungsi pula sebagai satu titik kritis pembangunan pertanian (*critical point of development*) (Syukur *et al.*,1998). Peran kredit sebagai pelancar pembangunan pertanian antara lain: (1) membantu petani kecil dalam mengatasi keterbatasan modal dengan bunga relatif ringan, (2) mengurangi ketergantungan petani pada pedagang perantara dan pelepas uang sehingga bisa berperan dalam memperbaiki struktur dan pola pemasaran hasil pertanian, (3) mekanisme transfer pendapatan untuk mendorong pemerataan, dan (4) insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi pertanian. Sementara sebagai simpul kritis pembangunan, kredit berfungsi efektif untuk menunjang perluasan dan penyebaran adopsi teknologi.

Peran kredit yang strategis dalam pembangunan pertanian dan perdesaan, telah mendorong pemerintah untuk menjadikannya sebagai instrumen kebijakan penting. Dalam tataran konseptual, menurut Tampubolon (2002) kredit dianggap mampu memutuskan “lingkaran setan” kemiskinan di perdesaan. Dengan pasokan kredit diharapkan dapat meningkatkan kemampuan petani dalam membeli saprodi sehingga produktivitas panen meningkat. Mengingat urgensi kredit ini, maka dalam proses perencanaan program pembangunan pertanian, aspek permodalan merupakan salah satu faktor penting yang selalu mendapat perhatian khusus dari

pemerintah. Oleh karena itu pemberian kredit program biasanya sejalan atau dijadikan sebagai unsur pelancar bagi program pembangunan pertanian lainnya.

Secara khusus, kredit yang berasal dari program pemerintah sejak lama dilakukan untuk mengisi kesenjangan dana yang tersedia di perdesaan untuk pembangunan pertanian. Pada umumnya kredit program pemerintah merupakan suatu paket kredit yang menjadi bagian integral dari program intensifikasi pertanian. Sebagai contoh konkrit adalah Kredit Bimas yang akhirnya berkembang menjadi KUT adalah pelaksanaan kredit program pertanian dalam peningkatan produksi padi.

Berdasarkan sifatnya, kredit program pertanian sangat tergantung kepada ”kebijakan” pemerintah, terutama dalam pengalokasian dana pembangunan APBN di sektor pertanian. Dengan demikian seberapa besar peran sektor pertanian dalam pembangunan nasional merupakan faktor yang sangat *crucial* dalam penentuan besarnya kredit program di sektor pertanian. Makin tinggi posisi suatu sektor dalam struktur perekonomian, maka makin besar alokasi anggaran untuk mendukung sektor tersebut. Pada saat pemerintah mengalami keterbatasan dana untuk pembangunan, maka dana yang tersedia untuk kredit program harus digunakan secara optimal.

Dalam pelaksanaan kebijakan kredit program, menurut Hermanto (1992) sebenarnya pemerintah telah memberikan subsidi pada beberapa hal, diantaranya: (1) subsidi terhadap tingkat suku bunga, (2) subsidi terhadap biaya risiko kegagalan kredit, (3) subsidi kepada biaya administrasi dalam penyaluran, pelayanan dan penarikan kredit. Disamping itu, jika ditelaah secara lebih dalam kredit yang umumnya diwujudkan dalam saprodi, maka subsidi pemerintah yang diberikan untuk impor pupuk, benih dan obat-obatan merupakan subsidi secara tidak langsung bagi kredit program. Dengan demikian, sesungguhnya korbanan yang harus dikeluarkan untuk mendukung kredit program cukup besar.

Sejarah Singkat Kredit Program Pertanian

Agar kebijakan kredit program berdampak lebih nyata bagi penguatan modal petani diperlukan upaya penyempurnaan terhadap skim kredit program yang telah dan sedang diimplementasikan. Seiring dengan dinamika lingkungan strategis baik pada skala lokal, nasional, maupun internasional maka dalam menyusun kebijakan kredit di masa mendatang perlu menengok pengalaman (sejarah) kebijakan perkreditan di masa lampau. Pengalaman dapat menjadi pelajaran berharga dalam penyusunan kebijakan perkreditan sehingga tidak kembali mengulang kegagalan yang serupa di masa mendatang. Dengan belajar sejarah akan mengetahui berbagai faktor kelemahan atau kelebihan suatu kebijakan perkreditan sebagai bahan perumusan kebijakan yang lebih efektif di masa mendatang.

Upaya yang dilakukan pemerintah dalam membantu permodalan masyarakat desa, sebetulnya sudah dilakukan sejak lama, bahkan sejak masa

kolonial Belanda. Nampaknya permasalahan modal sudah merupakan fenomena klasik dalam proses pembangunan. Walaupun tidak khusus untuk masyarakat petani, pada masa itu telah dirintis pelayanan kredit untuk masyarakat perdesaan dengan pendirian Bank Desa dan Lumbung Desa (Soentoro *et al.*, 1992). Setelah kemerdekaan, pemerintah berupaya memberikan bantuan modal khusus kepada petani dalam bentuk kredit program. Sesuai dengan namanya, bantuan kredit ini diberikan untuk mendukung pelaksanaan program atau proyek tertentu. Dengan tujuan seperti ini, maka pelaksanaan kredit program sangat dinamis sesuai dengan target (komoditas maupun penerima kredit), prosedur, rentang waktu maupun penetapan indikator tingkat keberhasilan program.

Menurut Soentoro *et al.* (1992), perkembangan kredit program pemerintah untuk sektor pertanian tidak dapat dipisahkan dengan program intensifikasi pertanian dan program peningkatan ekonomi perdesaan. Agenda utama dari program tersebut adalah untuk mencapai swasembada beras nasional. Dari upaya tersebut lahirlah Program Bimas yang keberhasilannya sangat ditunjang oleh keberadaan program kredit pertanian.

Pendampingan pendanaan yang lebih populer dengan Kredit Bimas dimaksudkan untuk mempercepat adopsi teknologi budidaya padi, yaitu dengan memberi bantuan pendanaan untuk pengadaan bibit unggul, pupuk, pestisida, dan biaya hidup (*cost of living*) yang bertujuan meningkatkan produktivitas usahatani padi. Sesuai dengan tujuannya maka sebaran spasial kredit usahatani berimpit dengan sebaran wilayah program Bimas. Seiring dengan perkembangan permasalahan dan kebutuhan di lapang, program Bimas mengalami penyempurnaan menjadi Inmas, Inmum, Insus, dan Supra Insus. Perubahan ini juga berdampak pada program kredit pendampingan baik plafon, sistem penyaluran dan pengembaliannya. Kredit Bimas selanjutnya berganti nama menjadi Kredit Usaha Tani (KUT). Setelah era KUT, secara silih berganti maupun dalam waktu bersamaan pemerintah meluncurkan berbagai jenis skim kredit/bantuan modal baik yang bersifat bantuan langsung/bergulir (misal: Bantuan Langsung Masyarakat/BLM; Penguatan Modal Usaha Kelompok/PMUK), subsidi bunga (misal: Kredit Ketahanan Pangan/KKP) atau yang telah mendekati komersial (misal: Skim Pelayanan Pembiayaan Pertanian/SP3).

Pelaksanaan Kredit Program/Bantuan Modal Usaha Pertanian

Secara umum, program bantuan kredit atau modal untuk sektor pertanian berasal dari dua sumber, yaitu (1) dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) seperti Kredit Bimas, KUT, Kredit Ketahanan Pangan (KKP), Skim Pelayanan Pembiayaan Pertanian (SP3), BLM, pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA); (2) Project bantuan asing baik yang berupa hubungan bilateral seperti *Second Kennedy Round* (SKR) maupun dari kerjasama multilateral seperti Program Peningkatan Pendapatan Petani/nelayan Kecil (P4K). Secara rinci terkait dengan implementasi beberapa program pembiayaan sektor pertanian diuraikan sebagai berikut:

Program BIMAS

Merupakan program yang berorientasi pada pembangunan pertanian secara umum dan swasembada beras. Program ini merupakan bimbingan yang berhubungan dengan aplikasi ilmu dan teknologi dalam rangka mencapai hasil yang optimal. Kredit Bimas yang di kelola oleh BRI mulai diimplementasikan tahun 1967/1970. Keadaan ini memotivasi BRI untuk membangun BRI Unit Desa yang dimulai dengan empat unit Pilot Proyek di Yogyakarta. Dana kredit disediakan dari subsidi pemerintah (BI) pada tingkat bunga 3 persen per tahun sementara tingkat bunga BRI sebesar 12 persen. Total Kredit Bimas yang disalurkan sejak dari mulai program dilaksanakan (1967/70) sampai musim tanam 1984/85 mencapai Rp 636,7 miliar dengan total nasabah 28.847 petani. Selama periode 1970-75 jumlah pinjaman yang dilunasi tepat waktu sebesar 80 persen, sementara sejak 1976 dan selanjutnya hanya 57 persen yang dibayar kembali. Faktor yang turut berkontribusi terhadap tingginya tunggakan karena adanya program “pengampunan hutang” yang membangun ekspektasi diantara petani nasabah bahwa suatu hari tidak harus dibayar. Memang dengan program Bimas skala nasional, pemerintah memiliki cerita sukses berupa swasembada produksi padi pada tahun 1984, walaupun tahun 1983 program Bimas diakhiri.

Kredit Usaha Tani/KUT

Dengan diakhirinya program Bimas, program KUT diintroduksi pada tahun 1985 yang secara administrasi ditangani oleh Koperasi Unit Desa (KUD). Program ini merupakan salah satu dari program lanjutan dengan dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) bagi petani yang telah mengembalikan 100 persen pinjaman program Bimas, dengan tingkat bunga 3 persen. KUT disediakan untuk petani yang belum memiliki kemampuan menyediakan kebutuhan yang diperlukan untuk usahatani dari sumber pembiayaan sendiri. KUT disalurkan melalui kantor cabang BRI ke KUD yang didistribusikan pada para petani anggota KUD. Kredit disediakan untuk Kelompok Tani pada tingkat bunga 12 persen.

Fakta menunjukkan bahwa banyak kredit yang tidak sampai pada petani miskin akibat sangat rendahnya tingkat pengembalian. Kredit melalui KUT sangat besar yang meningkat dari Rp 300 miliar pertahun (sebelum krisis ekonomi mencapai Rp 8 triliun pada musim tanam 1998/99). Sejak program ini diaplikasikan, besarnya pembayaran kembali hanya sekitar 25 persen. Tingkat bunga yang ditetapkan berubah, yaitu sebesar 14 persen pada tahun 1985-1995 dan diturunkan menjadi 10,5 persen pada tahun 1995-1998/99. Ketika dampak dari krisis ekonomi dan kombinasi dengan El-Nino, KUT bahkan disalurkan melalui NGO dan LKM. KUT berakhir seiring dengan UU no 23/1999 yang melarang BI untuk menyalurkan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Total KUT yang telah disalurkan sampai tahun 1999 mencapai sebanyak Rp 8 triliun. KUT menghadapi permasalahan berupa tingkat pengembalian yang hanya 25 persen.

Kredit Ketahanan Pangan (KKP)

Pemerintah mengganti KUT dengan kredit program yang diperbaharui, yaitu KKP. Aturan pada KKP kembali pada keikutsertaan bank yang berhadapan dengan peluang resiko (*executing*) menjadikan mereka sangat berhati-hati dan menghindari individu-individu dan organisasi yang masih memiliki tunggakan KUT dan mempunyai riwayat buruk di masa lalu. Tingkat bunga masih disubsidi, dan dengan beberapa modifikasi kredit tersebut masih eksis.

KKP ditujukan untuk: (1) intensifikasi tanaman pangan (padi, jagung, kedelai, ubi kayu) dan (2) pengadaan pangan. Target dari KKP adalah kelompok tani dan koperasi. Bank pelaksana adalah BUMN seperti BRI, Bank Agro, Bukopin, Bank Mandiri, dan Bank Pembangunan Daerah. Bank menggunakan dana mereka dalam penyaluran KKP tetapi mereka menerima subsidi bunga dari kredit yang disalurkan

Pada tahun 2000, pemerintah mengaplikasikan KKP dengan flafon Rp 2,08 triliun untuk paket tanaman padi, palawija, perkebunan tebu, peternakan. Subsidi tingkat bunga dibayar pemerintah yang secara bertahap dikurangi sampai 2003. Sumber pendanaan tergantung pada bank yang bersangkutan, dengan bunga sebesar 12 persen untuk tanaman pangan dan 16 persen untuk peternakan, perkebunan dan perikanan.

Pada tahun 2006 sudah disalurkan sekitar Rp 4,98 triliun. Maksimum pinjaman per petani (BRI) adalah Rp 15 juta dengan maksimum pemilikan lahan 2 ha dan periode pinjaman 12 bulan. Dalam perkembangannya KKP ini sejak tahun 2007 diubah nomenklaturnya menjadi KKP-Energi. Hingga tahun 2008 (posisi Juni) telah disalurkan sekitar Rp 6,30 triliun. Dari total dana yang disalurkan tersebut penyerapan yang terbesar digunakan untuk pengembangan budidaya tebu, disusul untuk pengembangan peternakan serta pengembangan padi, jagung dan kedelai.

Sementara itu, menurut hasil evaluasi yang pernah dilakukan Deptan dan Japan International Cooperation Agency/JICA (2006), Non Performing Loan (NPL) pada Juni 2006 adalah untuk tanaman pangan (6,07%), tebu (0,02%), peternakan (4,03%), perikanan (14,001%) dan pengadaan barang (3,01%). Kendala dalam KKP adalah adanya kehati-hatian ekstra dari bank yang masih trauma dengan kasus KUT sehingga pencairan dana relatif lambat, relatif terbatasnya agunan yang dimiliki petani dan terbatasnya avalis/guarantor kredit di pasar financial.

BLM/BPLM/PMUK

Departemen Pertanian memperkenalkan program Peningkatan Ketahanan Pangan (PKP) pada tahun 2001 dengan menggunakan dana BLM. Dana BLM ini merupakan dana bergulir yang disalurkan langsung ke kelompok tani (klomtan)

yang diharapkan dapat diputar dalam kelompok. Klomtan membuat rencana kegiatan kelompok dan anggota diharapkan dapat menggunakan untuk usaha dalam rencana dan membayar ke kelompok dengan tingkat suku bunga yang disepakati dalam kelompok.

Pada tahun 2002, Deptan juga meluncurkan program yang disebut Proyek Pembangunan Agribisnis berbasis Komunitas (PPABK) melalui Bantuan Pinjaman Langsung Masyarakat (BPLM). BPLM merupakan design ulang dari BLM dalam konteks desentralisasi yaitu pengelolaan di tingkat kabupaten/kota dengan melibatkan penyuluh pertanian dalam peningkatan kapasitas petani dalam kredit, seleksi group dan monitoring.

Pada tahun 2003, dengan adanya Program Pemberdayaan Masyarakat Agribisnis melalui Penguatan Modal Kelompok, BPLM lebih difokuskan untuk lebih menitikberatkan pada penguatan modal dalam klomtan, meneruskan pola perguliran modal dan memperkuat modal kelompok. Program ini untuk mempromosikan kepemilikan dari kelompok dengan menekankan pada kontribusi anggota dalam memajukan bisnis, memperkuat monitoring dan menyarankan Dinas dan mitra pembangunan lainnya seperti universitas, NGO serta pihak swasta untuk terlibat.

Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA)

Konsep pengembangan LKMA diintroduksikan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan Penguatan Modal Usaha Kelompok (PMUK) pada saat terjadi keterbatasan anggaran pemerintah pada tahun 2004/2005 (defisit). Di pihak lain, Direktorat Pembiayaan, Deptan pada tahun 2001 memformulasikan kebijakan untuk mengoptimalkan sumber dana yang berasal dari luar Deptan seperti lembaga perbankan dan non perbankan, pendanaan dari donor, dan juga pembiayaan yang dikelola oleh masyarakat. Pembentukan LKMA ini merupakan langkah berikutnya dari program BLM/BPLM dimana setelah kelompok tani yang mendapat dana BLM telah mampu memupuk modal diharapkan dapat membentuk LKM. Selain dari penerima BLM, juga dilakukan dengan mengoptimalkan yang telah ada dengan penekanan agar memperluas cakupan pelayanan kepada petani/kegiatan agribisnis. Program yang dilakukan pemerintah pada dasarnya adalah peningkatan kapasitas melalui pelatihan dan penyuntikan modal kerja LKMA.

Departemen Pertanian telah memberikan pembinaan serta dukungan terhadap 368 LKMA di 12 provinsi selama periode 2004-2006. Dengan memanfaatkan bantuan dana *Second Round Kennedy* (SRK), pada tahun 2006 Deptan juga melaksanakan peningkatan kapasitas 30 LKMA yang merupakan transformasi dari Baitul Mal wa Tamwil (BMT), Koperasi Simpan Pinjam (KSP), Koperasi Pertanian (koptan) dan Koperasi Pondok Pesantren (kopontren) bersama dengan 30 LKM embrio hasil transformasi dari kelompok tani di beberapa provinsi.

Proyek Peningkatan Pendapatan Petani/Nelayan Kecil (P4K)

P4K merupakan suatu proyek penyuluhan (pendidikan nonformal), yang membimbing dan memotivasi petani-nelayan agar mau dan mampu menjangkau sumber daya pembangunan yang tersedia untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan keluarganya. Sasaran P4K adalah petani-nelayan dan keluarganya serta rumah tangga perdesaan yang hidup di bawah kemiskinan.

P4K telah berlangsung dalam 3 fase/tahap, yaitu fase I (1979/1980-1985/1986); Fase II (1989/1990 – 1997/1998); dan Fase III (1998-2005). P4K didanai dari pinjaman lunak Asian Development Bank (ADB) dan International Fund for Agricultural Development (IFAD). Program ini merupakan kegiatan kerjasama antara Departemen Pertanian, khususnya Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) serta BRI, untuk meningkatkan kemampuan dan membantu Petani Nelayan Kecil (PNK) dan masyarakat miskin di perdesaan, sehingga mereka mampu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraannya dan lepas dari kemiskinan. Masyarakat miskin dimotivasi untuk bergabung dalam kelompok, didampingi untuk belajar bersama dan ditumbuhkembangkan kemampuannya. Diharapkan pada suatu saat mereka mampu meningkatkan pendapatan dan taraf hidupnya sendiri.

Sejak awal keberadaan P4K ditempatkan dalam konteks untuk menanggulangi kemiskinan di perdesaan. Proyek ini dimulai sejak tahun 1979 dan dilatar belakangi perkembangan situasi saat itu, dimana hasil pembangunan kurang dapat dinikmati oleh mereka yang tergolong miskin dan paling miskin yang sebagian besar berada di perdesaan. Hal ini juga tertuang dalam Memorandum Administrasi Proyek (*Project Administration Memorandum/PAM*), P4K secara tegas dinyatakan bahwa penerima manfaat dari proyek ini di tiap provinsi terpilih adalah penduduk yang hidupnya dibawah garis kemiskinan, yaitu masyarakat miskin di perdesaan yang memerlukan pengembangan ketrampilan yang sesuai peralatan dan dukungan termasuk pelayanan keuangan mikro guna mengubah status ekonomi mereka ke arah yang lebih baik dan berkelanjutan. PAM merupakan kesepakatan bersama antara Pemerintah Republik Indonesia, ADB dan IFAD.

Dari laporan Badan SDM Deptan (www.deptan.go.id, 2009), dikemukakan bahwa secara keseluruhan, program P4K mencakup 126 kabupaten, 1.973 kecamatan dan 10.720 desa di 13 provinsi, diantaranya Bengkulu, Riau, Sumsel, Lampung, Jabar, Bali, NTB, Kalsel, dan Sulsel. Pada akhir fase III, lokasi ditambah dengan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara dalam rangka pemulihan mata pencaharian masyarakat yang terkena dampak tsunami. Adapun output yang telah dihasilkan P4K sampai saat ini adalah:

- 1) Tumbuhnya 58.118 KPK (Kelompok Petani Kecil) yang terdiri dari 7.216 KPK pria (12,42%), 18.197 KPK wanita (31,3%) dan 32.705 KPK campuran (56,27%). P4K diperkirakan telah melayani tidak kurang dari 3 juta penduduk miskin di perdesaan. Hasil validasi P4K tahun 2004 menunjukkan bahwa

secara kualitatif KPK yang masih dapat diharapkan untuk berkembang mencapai kemandirian dapat digolongkan menjadi 3 kategori, yaitu kategori A (814 KPK), kategori B (12.369 KPK), dan kategori C (31.762 KPK).

- 2) Sebanyak 152.716 rencana usaha bersama (RUB) telah disusun dan memperoleh kredit dari BRI dengan total nilai kredit Rp 1.183,3 milyar. Sejumlah Rp 963,4 milyar kredit untuk 116.078 RUB telah dilunasi, sedangkan sisanya Rp 219,9 milyar kredit untuk 36.638 RUB masih dalam proses pengangsuran. Tingkat tunggakan mencapai 5,4 persen terhadap total kredit yang direalisasi dan 29 persen terhadap sisa kredit.
- 3) Sebanyak 31.859 KPK telah memiliki tabungan di BRI dengan nilai mencapai Rp 19,4 milyar, sedangkan sebanyak 28.100 KPK lainnya memiliki tabungan di kelompoknya dengan total tabungan mencapai Rp 5,9 milyar.
- 4) Terbentuknya 1.066 gabungan/asosiasi KPK yang 205 diantaranya telah menjalankan mekanisme simpan-pinjam sebagai cikal-bakal Lembaga Keuangan Mikro; yang dimiliki, dikelola dan dikendalikan oleh anggota kelompok keluarga miskin perdesaan di Jabar, Jateng, DIY, Jatim, NTB, Sumsel dan Bengkulu
- 5) Tumbuhnya 35 koperasi yang berasal dari gabungan KPK di 3 provinsi (Jateng, Bali dan NTB).

Dana Penguatan Modal Lembaga Usaha Ekonomi Perdesaan/DPM-LUEP

DPM LUEP merupakan dana talangan tanpa bunga dari APBN yang harus dikembalikan oleh penerima dana tersebut ke kas negara setiap akhir tahun. Tujuan penyelenggaraan kegiatan DPM-LUEP adalah: (1) melakukan pembelian dalam rangka menjaga stabilitas harga gabah/beras yang diterima petani minimal sesuai HPP; (2) mendekatkan petani dan atau kelompok tani terhadap pasar melalui kerjasama dengan LUEP; (3) menumbuhkembangkan dan menggerakkan kelembagaan usaha ekonomi di perdesaan; dan (4) memperkuat posisi daerah dalam ketahanan pangan wilayah.

Program DPM LUEP dilaksanakan di sebagian besar provinsi, terutama di provinsi sentra produksi padi. Jumlah provinsi yang mendapatkan DPM selalu meningkat setiap tahun yaitu dari 15 provinsi (2003) menjadi 27 provinsi (2007).

Skim Pelayanan Pembiayaan Pertanian /SP3

SP3 merupakan skim program untuk meningkatkan akses petani pada fasilitas kredit/pembiayaan dari bank pelaksana melalui mekanisme bagi risiko (*risk sharing*) antara bank pelaksana dengan pemerintah. Diharapkan dengan SP3 ini dapat membantu kemudahan akses petani pada layanan perbankan melalui jasa penjaminan bagi petani/kelompok tani skala usaha mikro, kecil dan menengah yang tidak mempunyai agunan yang cukup.

Pada SP3 ini lima bank pelaksana yang ikut berpartisipasi adalah Bank Mandiri, Bank Syariah Mandiri, Bank Bukopin, Bank Jatim dan Bank NTB. Total kredit yang disalurkan bank pelaksana hingga April 2008 tercatat Rp 421 milyar lebih, dengan jumlah nasabah petani/peternak yang terlayani sebanyak 6.445. Subsektor perkebunan mendominasi penyerapan SP3 dengan total dana Rp 207 milyar dengan 3.818 nasabah. Dengan adanya program penjaminan kredit pemerintah dalam bentuk Kredit Usaha Rakyat (KUR), maka pada akhir tahun 2008, SP3 diintegrasikan dan dileburkan ke dalam KUR tersebut.

Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan/PUAP

PUAP merupakan program terobosan Departemen Pertanian untuk penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja di perdesaan, sekaligus mengurangi kesenjangan pembangunan antar wilayah pusat dan daerah serta antarsubsektor. PUAP merupakan bagian tak terpisahkan dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang dikoordinasikan oleh Kantor Menko Kesejahteraan Rakyat. Lokasi PUAP awalnya difokuskan di 10.000 desa miskin/tertinggal yang memiliki potensi pertanian dengan total anggaran sebesar Rp 1 triliun. Selanjutnya, berdasarkan kesepakatan dengan komisi IV DPR lokasi PUAP pada tahun 2008 ditambah 1.000 desa lagi, sehingga total desa menjadi 11.000 desa PUAP.

Komposisi desa PUAP terdiri dari program lanjutan Deptan (seperti P4K, Program Rintisan dan Akselerasi Pemasaryakatan Inovasi Teknologi Pertanian/ Primatani, Proyek Peningkatan Pendapatan Petani melalui Inovasi/ P4MI), usulan pemerintah daerah dan aspirasi masyarakat melalui Komisi IV DPR. Walaupun demikian penetapan desa PUAP tetap dengan mempertimbangkan: (a) data lokasi PNPM-M, (b) data potensi desa (Podes), (c) data desa miskin BPS; (d) data desa tertinggal Kementerian PDT, dan (e) data lokasi program lanjutan Deptan.

OPSI PENYEMPURNAAN KEBIJAKAN KREDIT PROGRAM PEMERINTAH

Penyusunan sebuah opsi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kondisi saat kebijakan tersebut dibuat serta memperhatikan besaran biaya yang harus ditanggung untuk mendukung efektivitas kinerja kebijakan tersebut. Dengan demikian, seiring dengan dinamika kondisi masyarakat sebagai sasaran kebijakan serta ketersediaan anggaran pemerintah, maka sudah sewajarnya jika dilakukan evaluasi secara berkelanjutan untuk selanjutnya dilakukan penyempurnaan. Demikian juga dalam hubungannya dengan kebijakan terkait kredit program dan bantuan modal untuk petani dan pelaku usaha pertanian lainnya.

Keunggulan dan Kelemahan Sistem Pembiayaan Kredit Program.

Program pemerintah dalam membantu pembiayaan di sektor pertanian secara umum diwujudkan dalam dua bentuk, *Pertama*, bantuan langsung (*grant*) dan bersifat bergulir. Pada jenis ini tidak ada kewajiban secara tegas untuk mengembalikan baik pokok maupun bunga. *Kedua*, kredit komersial dengan bantuan subsidi bunga oleh pemerintah. Pada jenis pertama kelebihanannya adalah petani benar-benar dibantu modal secara penuh tanpa ada beban risiko untuk mengembalikan hutang sehingga mereka lebih tenang dalam berusahatani. Selain itu jika dikelola dengan baik oleh kelompok tani ada potensi yang besar bagi petani/kelompok tani untuk pembentukan modal (*capital formation*) sehingga mereka bisa mandiri dan tidak lagi memerlukan bantuan modal di masa mendatang. Bahkan dengan manajemen yang profesional kelompok tani yang awalnya mendapat bantuan *grant* dapat membentuk lembaga keuangan mikro di tingkat perdesaan yang dapat menyediakan dana secara kontinu bagi usaha perekonomian di perdesaan.

Namun demikian, bantuan modal dengan *grant* ini juga sarat dengan kelemahan-kelemahan diantaranya: (1) kurang mendidik petani untuk lebih bertanggung jawab dan berperilaku profesional dalam penggunaan dana masyarakat, (2) peluang terjadinya *moral hazard* sangat besar, (3) kontinuitas pelaksanaan sangat tergantung dengan keberadaan suatu proyek sehingga ketika proyek berakhir program pun juga terhenti, (4) *reward* dan *punishment* sangat lemah, dan (5) sangat membebani anggaran pemerintah dengan output yang tidak terukur secara jelas.

Program Kredit komersial bersubsidi (seperti KKP) memiliki keunggulan di antaranya (1) bunga relatif rendah dan terjangkau, (2) bentuk pinjaman yang sebagian diwujudkan dalam bentuk natura cukup membantu petani sehingga tidak merepotkan petani untuk membeli saprodi di kios/toko saprotan, (3) pengusulan secara berkelompok untuk mendapat kredit juga lebih efisien dan murah, disamping merangsang anggota kelompok untuk bekerja lebih solid, (4) walaupun belum secara maksimal, dalam taraf tertentu dapat mendidik masyarakat untuk lebih bertanggung jawab dan profesional dalam pengelolaan dana masyarakat, serta (5) petani/kelompok tani dapat mengenal prosedur dan mekanisme sistem perbankan sehingga diharapkan seandainya program berakhir mereka sudah terbiasa berurusan dengan perbankan dan bisa secara mandiri mengajukan pembiayaan usahataniannya.

Kelemahan dari jenis kredit program bersubsidi ini adalah: (1) masih relatif sulit diakses oleh petani karena syarat pengajuan yang cukup ketat (mirip skim komersial), (2) waktu yang dibutuhkan dari mulai pengajuan kredit hingga realisasi dinilai masih relatif lama, (3) persyaratan agunan yang mengharuskan tanah bersertifikat/BPKB masih sulit dipenuhi, serta (4) dalam kasus tertentu keharusan berkelompok dengan luasan areal minimal yang tertentu juga menjadi problema tersendiri terutama bagi petani berlahan sempit. Keharusan berkelompok

juga menyisakan persoalan tersendiri ketika harus menentukan ketua kelompok (pengurus) yang benar-benar punya itikad baik dan jujur.

Sementara itu hasil kajian SMERU (2000) tentang kredit bersubsidi untuk keluarga miskin menunjukkan bahwa justru program tersebut banyak dinikmati oleh keluarga tidak miskin. Disimpulkan dalam kajian tersebut bahwa pemilihan penerima program kredit bersubsidi di kebanyakan kabupaten contoh tidak secara khusus ditujukan bagi mereka yang miskin. Dari sisi penerima program, kebutuhan terhadap kredit sangat mungkin lebih banyak datang dari keluarga tidak miskin. Sebaliknya, petugas yang menyalurkan kredit mungkin berpendapat lebih aman memberikan kredit kepada keluarga tidak miskin (tunggakan kecil). Di samping itu kelompok miskin umumnya memang memiliki akses yang lemah atau bahkan tidak ada sama sekali terhadap pengelola program.

Langkah-Langkah Penyempurnaan Kebijakan Kredit Program

Kredit program memiliki posisi strategis dalam konteks pembangunan ekonomi makro serta dalam peningkatan pendapatan masyarakat petani. Hal ini terkait dengan sumber dana kredit program yang berasal dari APBN yang notabene merupakan dana publik. Dengan demikian setiap rupiah dari penggunaan dana APBN seharusnya dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena ada konsekuensi jika dana APBN dialokasikan untuk mendanai suatu kegiatan (kredit program) yang tentunya akan mengurangi porsi anggaran untuk penggunaan lainnya.

Bertitik tolak dari hal tersebut, perlu dilakukan evaluasi dan penyempurnaan terhadap skim kredit berbasis program dari waktu ke waktu. Penyempurnaan ini meliputi hal-hal yang terkait dengan sasaran, prosedur, maupun mekanisme penyaluran dan pengembalian kredit. Namun demikian, bukan berarti kredit nonprogram (baik formal maupun nonformal) sudah mencapai titik sempurna sehingga tidak perlu dilakukan perbaikan, tetapi kredit program memiliki kedudukan unik karena merupakan perangkat kebijakan (*policy tool*) sehingga pemerintah bisa berbuat lebih banyak untuk perbaikan. Selain itu dengan semakin terbatasnya anggaran pemerintah untuk kredit program, maka harus mendapat perhatian khusus agar kredit program mampu memberikan kontribusi yang signifikan bagi pembangunan nasional. Sementara untuk kredit non program lebih banyak dipengaruhi oleh kondisi pasar persaingan bebas, sehingga porsi peran pemerintah kurang maksimal untuk dapat mempengaruhi pasar kredit nonprogram.

Perlu disadari bahwa dalam merealisasikan kredit program ini, sebenarnya pemerintah telah memberikan subsidi pada berbagai hal, diantaranya: (1) subsidi terhadap bunga kredit, bahkan dalam kasus *grant* pemerintah menanggung semua beban kredit, (2) subsidi terhadap risiko kredit, yang dalam kredit non program (formal) dijamin oleh lembaga asuransi seperti Askrido, dan (3) subsidi untuk biaya administrasi, penyaluran serta penarikan kredit. Di samping subsidi yang

eksplisit tersebut, biaya yang dikeluarkan untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan kredit program seperti penelitian, pengembangan, maupun penyuluhan dapat dipandang sebagai subsidi tidak langsung. Dengan demikian, untuk menjalankan serta menyukseskan sebuah skim kredit program memerlukan dana cukup besar dan dapat membebani anggaran belanja negara.

Selama ini telah banyak kredit program yang diluncurkan pemerintah. Sebagian program ada yang bersifat bantuan cuma-cuma (BLT, BLM), bantuan bergulir (PMUK), penguatan modal (DPM LUEP), subsidi bunga (Bimas, KUT, KKP) maupun yang sudah mendekati komersial (SP3, KUR). Mengingat besarnya dana yang harus ditanggung pemerintah untuk menjalankan skim kredit program serta dengan makin terbatasnya anggaran pemerintah, maka upaya penyempurnaan skim kredit sudah mendesak untuk dilakukan.

Hal yang paling sederhana untuk diperhatikan dalam penyempurnaan kredit program ini adalah mekanisme penentuan target/sasaran penerima kredit. Kesalahan dalam penentuan sasaran/penerima kredit berarti akan mengakibatkan pemborosan uang negara yang semestinya bisa dimanfaatkan untuk penggunaan lainnya yang lebih bermanfaat. Penentuan penerima kredit dapat ditentukan dengan melihat jejak rekam (*track record*) calon penerima, seperti apakah sebelumnya pernah mendapatkan skim kredit pemerintah, apa bentuknya dan bagaimana kinerjanya. Selain itu karakter (moralitas) calon penerima juga menjadi pertimbangan utama disamping prospek usaha yang akan atau sedang dijalankan.

Memang diakui tidaklah mudah untuk menyusun skim kredit yang ideal. Diperlukan pengetahuan yang mendalam tentang keberagaman masyarakat petani dan pelaku usaha pertanian baik yang menyangkut skala usaha, pengalaman berusahatani, tingkat aksesibilitas terhadap lembaga pembiayaan pertanian (lokasi, keberadaan agunan), *track record* penerima, dan beberapa aspek lainnya. Namun setidaknya harus ada indikator-indikator yang jelas, agar pemberian kredit program tidak dilakukan secara asal-asalan karena hanya untuk mengejar target realisasi ataupun untuk membentuk citra sebagai kebijakan populis. Akibatnya seringkali pemberian kredit menjadi kurang tepat sasaran dan terkadang ada ketidaksinergian di antara pelaksanaan sebuah skim kredit program satu dengan yang lainnya.

Dari hasil kajian lapangan (Nurmanaf *et al.*, 2006) ditemukan hal-hal penting yang perlu mendapat perhatian dalam rangka penyempurnaan kredit program. Di Sulawesi Selatan misalnya, ada kelompok tani yang sudah sangat maju dan seringkali mendapat penghargaan baik tingkat lokal maupun nasional (dua kali diundang ke istana negara), tetapi kelompok tani masih saja mendapat bantuan dana dari BLM. Padahal jika dilihat dari kemampuan permodalan dan SDM seharusnya sudah bisa mendapatkan modal dari pinjaman komersial atau minimal mendekati komersial. Sementara itu di Jawa Tengah, Kredit Ketahanan Pangan (KKP) sangat rendah penyerapannya, yang menurut bank pelaksana diakibatkan oleh keberadaan program BPLM di wilayah yang sama. Petani tentu

saja akan berusaha mendapatkan dana BPLM yang bersifat dana bantuan bergulir daripada KKP yang dengan banyak persyaratan, prosedur yang relatif sulit dan harus menanggung beban bunga.

Berpijak dari kasus-kasus di atas, maka dalam implementasi kredit program harus memperhatikan: (1) tahapan-tahapan usaha dan pengalaman berusaha dari penerima program agar tidak salah sasaran sehingga perlu membuat segmentasi target dan program yang relevan (2) sistem koordinasi yang baik untuk menghindari *overlapping* antar program yang justru kontraproduktif, dan (3) kejelasan tujuan yang ingin dicapai dari implementasi kredit program apakah untuk sekedar bantuan, pemberdayaan, ataupun untuk melatih petani/pelaku usaha pertanian agar bisa mandiri dalam mengakses permodalan. Dengan makin terbatasnya anggaran pemerintah maka seharusnya di masa mendatang kredit program lebih diarahkan untuk mendidik dan membantu masyarakat sehingga secara mandiri mampu mengakses lembaga pembiayaan yang telah ada. Walaupun demikian, dengan porsi tertentu atau dalam kondisi darurat pengucuran dana yang bersifat bantuan (*grant*) masih diperlukan.

Berkaitan dengan tahap dan segmentasi dalam pembiayaan kredit program petugas yang menangani kredit program dituntut harus jeli dan paham benar tentang kondisi sasaran penerima kredit, misalnya si penerima berada pada tahap mana dan skim apa yang sesuai. Pentahapan ini juga bisa dilaksanakan secara kontinu untuk kelompok sasaran tertentu yang dibina dan didampingi dari awal sampai benar-benar bisa mandiri dalam mengakses permodalan.

Terdapat beberapa variabel utama yang patut menjadi pertimbangan untuk menentukan skim kredit/pembiayaan yang tepat untuk calon penerima, yaitu skala usaha (kemampuan usaha), kemampuan SDM (manajerial) dan tingkat aksesibilitas terhadap sumber pembiayaan. Aksesibilitas dapat berupa faktor lokasi (jauh/dekat dengan sumber pembiayaan) maupun dari ketersediaan sarana/persyaratan untuk dapat mengajukan kredit (misalnya, sertifikat/BPKB). Bagi pelaku usaha dengan kemampuan yang rendah sangat layak untuk mendapat bantuan dana secara cuma-cuma dan skim pembiayaan yang sesuai adalah BLM. Walaupun demikian, pemerintah harus melakukan pembinaan sehingga penerima dana dapat meningkatkan skala usaha, manajerial, maupun tingkat aksesibilitasnya. Hal ini secara linear berlaku untuk segmen-segmen di atasnya sehingga makin tinggi skor dari variabel tersebut maka pelaku usaha pertanian akan mampu secara mandiri untuk mendapatkan pinjaman dengan bunga komersial.

Secara ringkas segmentasi dan perlakuan pembiayaan, sumber pembiayaan, dan jenis skim kredit yang relevan berdasarkan pentahapan usaha seperti disajikan pada Tabel 1. Jika penyaluran kredit program dilakukan secara efektif dan efisien maka minimal akan dapat menghemat anggaran pemerintah serta dalam jangka panjang beban anggaran pemerintah untuk kredit program akan semakin berkurang.

Strategi yang ditempuh pemerintah dalam kebijakan perkreditan untuk sektor pertanian dengan mengarahkan pada keterlibatan perbankan formal sebagai

eksekuting sudah merupakan langkah yang benar. Namun, kebijakan pemerintah tersebut perlu diimbangi dengan upaya yang lebih sungguh-sungguh dalam membantu petani untuk meningkatkan skala usaha, kemampuan manajerial maupun aksesibilitas petani terhadap perbankan formal. Bantuan dan fasilitasi pemerintah dapat diwujudkan dalam bentuk: (1) sertifikasi lahan secara murah dan mudah untuk memenuhi syarat agunan yang selama ini masih menjadi kendala utama untuk *bankable*, (2) pembinaan kelembagaan petani yang lebih intensif terutama dalam aspek manajerial usaha, (3) inovasi teknologi pertanian dari hulu sampai hilir untuk meningkatkan produktivitas usaha tani (4) pembangunan infrastruktur pertanian yang memadai, seperti jalan, saluran irigasi, tempat pemasaran, dan sebagainya, (5) penyediaan sarana produksi secara tepat jumlah dan waktu dengan biaya terjangkau, (6) jaminan pemasaran produk pertanian, (7) melibatkan lembaga mediator yang membantu petani untuk berhubungan dengan pihak perbankan.

Tabel 1. Perlakuan Pembiayaan, Sumber Dana dan Jenis Skim Kredit yang Relevan untuk Pembiayaan Pertanian

Perlakuan pembiayaan	Sumber dana	Jenis skim kredit
Bantuan/hibah	APBN	BLM, BLT
Bantuan dana bergulir	APBN	BPLM/PMUK
Pinjaman bersubsidi	APBN dan perbankan	KKP/KKP-E
Pinjaman komersial khusus	APBN dan perbankan	SP3, KUR
Pinjaman komersial penuh	Perbankan murni, LKM, BPR	Kupedes, skim komersial lainnya

Beberapa hal yang telah disebutkan di atas hanya merupakan bagian kecil dari peran pemerintah yang dapat dilakukan untuk membantu petani agar lebih *bankable*. Di satu sisi pemerintah juga harus mampu meyakinkan pihak perbankan bahwa menjalin bisnis dengan pelaku usaha di sektor pertanian cukup layak karena sektor pertanian menyimpan potensi yang sangat besar. Sebagai langkah awal untuk menarik kepercayaan perbankan terhadap sektor pertanian, upaya pemerintah dalam bentuk pengalokasian dana di perbankan sebagai jaminan bagi risiko (*risk sharing*) di perbankan (seperti skim SP3) dipandang sudah tepat.

Opsi lain untuk penyaluran kredit program dapat dilakukan melalui LKM dengan kategori sehat yang berlokasi di sekitar desa sasaran. LKM dapat diberi kewenangan untuk menyalurkan dana ke masyarakat. Keuntungan dari pola ini adalah: (1) biaya relatif murah, (2) dana program akan utuh (bahkan bertambah), (3) mendidik masyarakat untuk lebih akses ke lembaga keuangan. Dari hasil kajian Nurmanaf *et al* (2006), di NTB ternyata ada beberapa LKM di perdesaan yang bagus kinerjanya dalam penyaluran kredit, tetapi masih mengalami kendala keterbatasan modal untuk dipinjamkan ke masyarakat.

LKM yang berlokasi di perdesaan pada umumnya juga memiliki keunggulan diantaranya: (1) pendekatan karakter dalam menjamin pengembalian

kredit relatif berhasil untuk cakupan LKM satu desa atau kelurahan, (2) rasa memiliki masyarakat terhadap LKM relatif tinggi yang dicirikan oleh aktifnya masyarakat dalam mengakses lembaga ini baik sebagai kreditor maupun debitur (penabung), (3) masyarakat tidak memperlakukan tingkat suku bunga, tetapi lebih memilih kemudahan prosedur kredit dan persyaratan administrasi, (4) pengelola LKM yang dipercaya oleh masyarakat adalah yang berasal dari lingkungan masyarakat dan ditunjuk oleh masyarakat itu sendiri, dan (5) LKM memiliki prospek untuk dijadikan sebagai klien dari bank umum dengan adanya jaminan dan subsidi bunga seperti kredit KKP (7-9% per tahun) dari pemerintah, sehingga maksimal suku bunga yang harus dibayar oleh LKM ke bank umum adalah tidak lebih dari 9 persen per tahun.

Pengembangan keuangan mikro dan pemberdayaan Lembaga Keuangan Mikro, seperti yang dikemukakan Krisnamurti (2005), merupakan langkah yang tepat dalam upaya pengentasan kemiskinan dan pengembangan ekonomi rakyat. Dengan sistem dan cara masing-masing LKM yang telah mengakar dan tumbuh bersama perkembangan masyarakat dan terbukti mampu memberikan pelayanan memenuhi kebutuhan masyarakat miskin dan berpenghasilan rendah yang tidak terjangkau oleh layanan keuangan lain. Oleh sebab itu pengembangan keuangan mikro tidak cukup hanya dilakukan melalui pengembangan Bank Perkreditan Rakyat (BPR), BRI Unit Desa dan kegiatan bank umum lain, pegadaian atau Koperasi Simpan Pinjam, masih diperlukan pengakuan atas eksistensi lembaga keuangan mikro sebagai entitas sendiri.

Lebih lanjut Krisnamurti (2005) menawarkan beberapa prinsip dalam usaha menanggulangi kemiskinan dan menggerakkan ekonomi rakyat, yaitu: (1) menghormati keragaman, keunikan dan keterkaitan antara keuangan mikro dengan perkembangan rakyat itu sendiri; (2) memberikan pengakuan dan legalitas atas keberadaan keuangan mikro dan lembaga keuangan mikro; (3) memberikan perlindungan kepada masyarakat yang terlibat dalam kegiatan keuangan mikro; serta (4) memprioritaskan strategi pengembangan keuangan mikro atas dasar gerakan bersama dari semua pihak yang terkait.

PENUTUP

Permodalan masih menjadi salah satu permasalahan pokok dalam pembangunan pertanian. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut, selama kurun waktu empat dekade terakhir pemerintah telah meluncurkan beberapa kredit program/bantuan modal untuk petani dan pelaku usaha pertanian di perdesaan. Di antara program yang cukup populer dapat berupa bantuan langsung (BLT, BLM), bantuan bergulir (BPLM, PMUK), penguatan modal (DPM LUEP, PUAP), subsidi bunga (Kredit Bimas, KUT, KKP) maupun yang sudah mendekati komersial (SP3, P4K, KUR).

Kredit program ataupun bantuan modal ke petani/pelaku usaha pertanian dianggap sebagai instrumen kebijakan yang strategis. Sebagai bagian dari sebuah kebijakan, kredit program masih memiliki banyak kekurangan. Sebagai contoh yang nyata adalah dana bantuan langsung masyarakat (BLM) dalam prakteknya banyak mengandung kelemahan diantaranya: (1) kurang mendidik petani untuk lebih bertanggung jawab dan berperilaku profesional dalam penggunaan dana, (2) peluang terjadinya *moral hazard* sangat besar, (3) keberlangsungan program sangat tergantung dengan keberadaan suatu proyek dan ketika proyek berakhir program pun juga terhenti, (4) *reward* dan *punishment* sangat lemah, dan (5) sangat membebani anggaran pemerintah dengan output tidak terukur secara jelas. Namun demikian, dalam situasi dan kondisi tertentu, bantuan langsung masih diperlukan seperti di daerah yang baru dilanda bencana atau wilayah yang sangat marginal.

Implementasi kredit bunga bersubsidi, juga masih dihadapkan pada sejumlah permasalahan, misalnya: (1) masih relatif sulit diakses oleh petani karena syarat pengajuan yang cukup ketat karena mirip skim komersial; (2) waktu yang dibutuhkan dari mulai pengajuan kredit hingga realisasi dinilai relatif lama; (3) persyaratan agunan yang mengharuskan tanah bersertifikat/BPKB masih sulit dipenuhi; serta (4) dalam beberapa kasus, keharusan berkelompok dengan luasan areal minimal tertentu juga menjadi problema tersendiri terutama bagi petani berlahan sempit. Keharusan berkelompok juga menimbulkan persoalan ketika harus menentukan ketua kelompok (pengurus) yang benar-benar tepat, dalam arti memiliki kapasitas, kemauan bekerja untuk kelompok dan jujur.

Kelemahan-kelemahan tersebut berpotensi mengakibatkan terjadinya kegagalan baik dalam pengertian tidak tepat sasaran atau dari hasil yang dicapai tidak sesuai dengan harapan. Sebagai contoh pemberian modal dalam bentuk BPLM/PMUK dengan dana begulir pada konsep awal ditujukan untuk membentuk embrio lembaga keuangan mikro (LKM) yang mandiri di kelompok dengan modal awal dari pemerintah. Ternyata sangat sedikit LKM-LKM ini bisa ditumbuhkan, padahal dana yang telah dikucurkan dengan skim BPLM sangat besar.

Sementara itu, upaya menyalurkan kredit program melalui perbankan dengan sistem subsidi bunga maupun penanggungan sebagian risiko juga masih belum optimal. Sebagian besar petani yang diharapkan bisa mengakses skim ini, dalam beberapa kasus justru memilih pola BLM. Kondisi ini menggambarkan betapa sangat beragamnya kondisi usaha masyarakat pertanian. Bahkan untuk komoditas tertentu (perkebunan) mungkin mereka sudah bisa mengakses pinjaman komersial secara mandiri, sehingga tidak perlu lagi dana program. Selama ini pemerintah cenderung membuat semacam penyeragaman perlakuan, tidak melakukan identifikasi secara cermat kondisi sasaran.

Berpijak dari kasus-kasus di atas, maka dalam implementasi kredit program harus memperhatikan: (1) tahapan-tahapan usaha dan pengalaman berusaha dari penerima program agar tidak salah sasaran sehingga perlu membuat

segmentasi target dan program yang relevan, (2) sistem koordinasi yang baik untuk menghindari *overlapping* antar program yang justru kontraproduktif, dan (3) kejelasan tujuan yang ingin dicapai dari implementasi kredit program apakah untuk sekedar bantuan, pemberdayaan, ataupun untuk melatih petani/pelaku usaha pertanian agar bisa mandiri dalam mengakses permodalan. Dengan makin terbatasnya anggaran pemerintah maka seharusnya di masa mendatang kredit program lebih diarahkan untuk mendidik dan membantu masyarakat sehingga secara mandiri mampu mengakses lembaga pembiayaan yang telah ada. Walaupun demikian, dengan porsi tertentu atau dalam kondisi darurat pengucuran dana yang bersifat bantuan (*grant*) masih diperlukan.

Opsi lain untuk penyaluran kredit program bisa dilakukan melalui LKM yang dipandang sehat dan berlokasi di sekitar desa sasaran. LKM dapat diberi kewenangan untuk menyalurkan dana ke masyarakat. Keuntungan dari pola semacam ini adalah: (1) biaya relatif murah, (2) dana program akan utuh (bahkan bertambah), serta (3) mendidik masyarakat untuk lebih akses ke lembaga keuangan.

Dengan makin meningkatnya kebutuhan anggaran pembangunan yang tidak hanya untuk sektor pertanian, diperlukan efisiensi dana termasuk dalam pelaksanaan kredit program/bantuan modal ke petani. Efisiensi anggaran dapat dilakukan dengan cara menentukan target dan sasaran penerima yang tepat, prosedur penyaluran dan pembayaran kembali (*repayment*) yang *accountable*, dan membuat pentahapan secara sistematis menurut kemampuan dan tingkat perkembangan usaha penerima program. Kelompok petani/pengusaha pertanian dengan tingkat kemampuan manajemen dan finansial yang beragam memerlukan perlakuan (*treatment*) yang berbeda dalam pemberian fasilitas kredit/bantuan program.

Untuk memperoleh gambaran yang akurat mengenai kondisi pelaku usaha pelaku sektor pertanian, pemerintah seharusnya memiliki *database* yang lengkap dan valid tentang kelompok-kelompok tani/gapoktan beserta tingkat kemampuan baik secara finansial maupun manajemen (produksi, pemasaran, akses modal, dsb). Data ini bisa dikumpulkan dari akumulasi pengalaman dari berbagai pelaksanaan kredit program/bantuan modal yang telah dijalankan selama ini serta dengan koordinasi dengan instansi/departemen lain yang terkait seperti Depkop dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), Depsos, Depdagri, BPS, dan sebagainya. Untuk aktualisasi data, maka diperlukan monitoring tentang perkembangan usaha secara berkelanjutan. Disamping pelaku usaha pertanian, data LKM yang memiliki kinerja baik serta memiliki komitmen dalam pembiayaan ke sektor pertanian juga sangat diperlukan. LKM yang bagus kinerjanya dan berlokasi di wilayah perdesaan dapat menjadi mitra dalam pelaksanaan kredit program.

Perlu disadari bahwa pembangunan pertanian dan perdesaan tidak hanya merupakan tanggung jawab Departemen Pertanian semata. Pembangunan

pertanian merupakan bagian dari pembangunan nasional yang kompleks dan memerlukan dukungan dari sektor-sektor lainnya. Oleh karena itu konsep pembangunan yang lebih terintegrasi memiliki peluang untuk meraih keberhasilan yang besar. Pendekatan yang sedang ditempuh oleh pemerintah saat ini seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri (PNPM-M) yang dikoordinir oleh Menko Kesejahteraan Rakyat (Kesra) sudah merupakan langkah awal yang tepat. Dengan pendekatan yang lintas sektoral dan integratif ini dapat dihindari terjadinya *overlapping* program ataupun duplikasi yang berakibat terjadinya pemborosan anggaran. Departemen Pertanian yang memiliki mandat yang paling dekat dengan kehidupan masyarakat pertanian/perdesaan sebagai salah satu target pemberdayaan dalam PNPM-M diharapkan mampu memberikan kontribusi yang lebih nyata.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia. 2006. Laporan Perekonomian Indonesia 2006. Bank Indonesia, Jakarta.
- Departemen Pertanian. 2004. Kinerja Sektor Pertanian Tahun 2000-2003. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Hermanto. 1992. Keragaan Penyaluran Kredit Pertanian: Suatu Analisis Data Makro. *Dalam* Perkembangan Perkreditan di Indonesia. Andin H. Taryoto, Abunawan M., Soentoro, dan Hermanto (eds.) Monograph Series No. 3. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Krishnamurthi, B. 2005. Pengembangan Keuangan Mikro bagi Pembangunan Indonesia. Media Informasi Bank Perkreditan Rakyat. Edisi IV, Maret 2005.
- Mayrowani, H., S. K. Dermoredjo, Wahida, B. Prasetyo, dan D. K. Swastika. 1998. Kajian Ketersediaan dan Pemanfaatan Skim Kredit untuk Menunjang Agribisnis di Perdesaan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Nurmanaf, R. Hastuti, E.L., Ashari, Friyatno, S. dan Budi W. 2006. Analisis Sistem Pembiayaan Mikro dalam Mendukung Usaha Pertanian di Perdesaan. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- SMERU. 2000. Penyaluran Kredit Bersubsidi: Siapa yang Menerima Manfaatnya? (subsidized Credit Program: Who Gets the Benefit?). <http://www.smeru.or.id/newslet/2000/ed11/data11.htm>
- Soentoro, Supriyati, dan Erizal J. 1992. Sejarah Perkreditan Pertanian Subsektor Tanaman Pangan. *Dalam* Perkembangan Perkreditan di Indonesia. Andin H. Taryoto, Abunawan M., Soentoro, dan Hermanto (eds.) Monograph Series No. 3. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.

- Syukur, M., H. Mayrowani, Sunarsih, Y. Marisa, M. Fauzi Sutopo. 2000. Peningkatan Peranan Kredit dalam Menunjang Agribisnis di Perdesaan. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Syukur, M., Sugiarto, Hendiarto dan B. Wiryono. 2003. Analisis Rekayasa Kelembagaan Pembiayaan Usaha Pertanian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Syukur, M., Sumaryanto dan Sumedi. 1998. Kinerja Kredit Pertanian dan Alternatif Penyempurnaannya untuk Pengembangan Pertanian. Monograph Series No. 20. T. Sudaryanto, I. W. Rusastra dan E. Jamal (Eds). Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Tampubolon, S.M.H. 2002. Kredit untuk Petani. Hal 116-119. *Dalam* Suara dari Bogor Sistem dan Usaha Agribisnis: Kacamata sang Pemikir. Harianto, R. Pambudy, Tungkot S, dan Burhanudin (Eds.). Pusat Studi Pembangunan IPB dan USESE Fondation.
- Taryoto, A. H. 1992. Perkreditan Pertanian di Indonesia: Suatu Pengantar. *Dalam* Perkembangan Perkreditan di Indonesia. Andin H. Taryoto, Abunawan M., Soentoro, dan Hermanto (eds.) Monograph Series No. 3. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- [Www.deptan](http://www.deptan.go.id/bpsdm/p4k.htm). 2009. Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K). <http://www.deptan.go.id/bpsdm/p4k.htm> [16/3/2009]